

LA CALIDAD DE VIDA COMO VALOR JURIDICO (*)

POR
RAMÓN MARTÍN MATEO

SUMARIO: 1. *La concienciación social sobre el progreso cualitativo.*—2. *La reacción frente a los excesos de la política económica cuantitativa.*—3. *La inutilidad de un macro-concepto de la calidad de vida:* A) La desorbitación del contenido. B) El falso dilema desarrollo-ecología.—4. *Caracterización técnico-jurídica de la calidad de vida:* A) Sustrato físico. B) Referencia antropológica. C) La tutela del bienestar. D) Relevancia de la tutela ambiental. E) Conservación de los recursos renovables.—5. *Los pronunciamientos de la Constitución española:* A) Ambiente y recursos naturales. B) El plus de protección. C) Criterio valorativo. D) Justiciabilidad.

1. LA CONCIENCIACIÓN SOCIAL SOBRE EL PROGRESO CUALITATIVO

Pocos términos son hoy tan frecuentemente manejados como el de la calidad de vida, que luce invariablemente en los discursos políticos y es también de corriente utilización en los medios de información e incluso en las expresiones coloquiales. Es improbable que sujeto alguno de los que actualmente componen la Humanidad estime que debe renunciar a estos gratificantes objetivos, que también se plantean quienes para sí o para todos, en aras de superiores ideales o místicas aspiraciones, renuncian a las satisfacciones hedonísticas corrientes, o simplemente abdican de consumos placenteros pero nocivos.

Debemos, pues, preguntarnos cuándo y por qué se ha difundido con tanto éxito esta dimensión vital que ha dejado de ser un posicionamiento individual, para integrarse en las políticas de todos los Gobiernos del mundo, aunque los juristas por cierto hayan dedicado hasta la fecha a este tema escasa atención (1).

(*) El presente trabajo constituye la aportación de su autor a la obra homenaje al Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA.

(1) Gracias a las amables indicaciones de mi amigo L. FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA, he tenido acceso a dos trabajos significativos de la doctrina alemana aportados por VON HIPPEL, *Grundfragen der Lebensqualität*, «Betriebs-Berater» Heft 35/36, 1984, y *Grundfragen der Rechtspolitik*, en «Juristen Zeitung», núm. 21/1984, págs. 954 y ss. Para Italia, RAGOONE y SPANO, *Teoria e ideologia della qualità della vita*, en «Rassegna Economica», núm. 3/1984 págs. 543 y ss. En España se ha preocupado por estas cuestiones PÉREZ MORENO, a quien fue asignada una ponencia sobre «La ordenación jurídica de la calidad de vida» en el 16 Seminario Internacional de la Fe-

2. LA REACCIÓN FRENTE A LOS EXCESOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA CUANTITATIVA

El éxito de la reconstrucción en los países afectados por la II Guerra Mundial dio lugar tanto en Occidente como en las naciones comunistas, a un clima desarrollista generalizado que contribuyó a una sostenida expansión de la economía jalonada de progresivos logros que reflejaban triunfalmente los indicadores estadísticos.

La Humanidad, que nunca ha demostrado particular respeto a lo largo de la historia por la naturaleza en cuanto tal, debió incidir en esta época, en aras de sus objetivos económicos, con particular intensidad sobre el medio, interiorizando al máximo los beneficios obtenidos a costa de los factores naturales.

Si bien como decíamos el signo de este tipo de relaciones no es nuevo, los avances científicos y tecnológicos ampliaron considerablemente en nuestros días el impacto industrial en el entorno.

Los efectos empezaron a ser palmariamente visibles alimentando preocupaciones colectivas: costas de Minamata, mares del Norte, grandes lagos como el Erie, ríos como el Rhin, el Mosela y el Támesis, alcanzaron niveles importantes de contaminación, fenómeno que en el medio atmosférico se reiteraba en todas las grandes ciudades industriales alcanzando a veces espectaculares caracteres, caso del *smog* londinense y de la niebla química californiana.

Las lamentables condiciones de vida en las grandes urbes y la masiva utilización de recursos naturales suscitaron primeramente la alarma de algunos pensadores aislados que previdentemente advirtieron a finales de los sesenta de los riesgos implicados (2) en la intensa presión de una población en aumento sobre el ambiente y sugiriendo la aparente necesidad de limitar el desarrollo económico ante la progresiva disminución de los recursos disponibles y el deterioro continuado de los sistemas naturales (3).

deración Europea de Asociaciones Nacionales de Ingenieros, reunión de Madrid, 5-7 octubre 1987, que giró precisamente sobre *Medio Ambiente, ingeniería y empleo. Hacia una mejor calidad de vida*. Con otra metodología, VIÑAS, *Medio ambiente y calidad de vida*, en «Documentación Administrativa», 1981.

(2) Así, ENRLICH, *Population Boom Ballantine*, Nueva York, 1969; CARSON, *Silent Spring*, Crest, Nueva York, 1969.

(3) Especialmente MEADOWS, *The Limits to Growth*, Nueva York, 1972; MESAROVIC y PESTEL, *Mankind at the Turning Point. The Second Report of the Club of Rome*, Nueva York, 1974; GOLSMITH y otros, *The Bluepoint for Survival*, Nueva York, 1972; COMMONER, *El círculo que se cierra*, trad. esp. Plaza y Janés, 1973.

Se ha denunciado la irracionalidad de un crecimiento que opera sobre sistemas finitos, progresivamente desnivelador del balance energético; enfoque éste que no carece de precedentes por cierto y que se contrapone a los criterios dinerarios coste-beneficio (4) y que aún se defiende minoritariamente con vigor, pese a que la tónica general es quizá injustificadamente mucho más optimista, señalándose que «la ciencia económica ha hecho de abogado de lo imposible al sugerir que algún mecanismo inexplicado transmutaría en resultados globalmente deseables el expansionismo degradador e insolidario que practicaban las organizaciones empresariales», lo que iría contra el segundo principio de la termodinámica que postula que la creación de un orden en un sistema físico transmite entropía, concluyéndose que «la degradación de energía y materiales propios de la vida sólo puede mantenerse a largo plazo si los sistemas abiertos en lo que se articula se nutren de flujos renovables y originan residuos reciclables» (5), aunque pudiera contraargüirse que la inteligencia humana constituye un aporte enriquecedor que eventualmente pueda compensar estas desviaciones.

Estas corrientes de opinión y otras equivalentes tuvieron en su tiempo una rápida difusión, llegando a amplios sectores de población, especialmente en el mundo industrializado, impulsando la convocatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano que se celebró en Estocolmo en junio de 1972. auténtico punto de partida de la respuesta institucional a la problemática apuntada y en cuyo contexto se inscribe, como trataremos de demostrar, el postulado de la calidad de vida.

La Conferencia de Estocolmo fue seguida de una serie de reuniones internacionales sobre temas conexos, como la población (6), los alimentos (7), asentamientos humanos (8), recursos hídricos (9) y desertificación (10), estimulándose con ello la aparición ulterior de

(4) Vid. MARTÍNEZ ALLIER, *L'Écologisme i l'Economia. Històrica d'unes relacions amagades*, Edicions 62, Barcelona, 1984.

(5) NAREDO, *Las contradicciones desarrollo-medio ambiente a la luz de las ciencias de la naturaleza*, en «Información del Medio Ambiente», núm. 3/1981, pág. XXI; tesis éstas posteriormente defendidas *in extenso* en su libro *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*, Siglo XXI, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1987.

(6) Bucarest, 1973.

(7) 1974.

(8) Vancouver, 1976.

(9) Mar del Plata, 1977.

(10) Nairobi, 1977.

diversos informes, documentos y análisis auspiciados por organismos estatales (11) e internacionales (12).

Sustantivización del Derecho ecológico

La recepción, primeramente en los ordenamientos jurídicos occidentales, de la problemática de la protección a la naturaleza, dio lugar a la creación o readaptación de un conjunto normativo que incluye el nuevo Derecho ambiental (13) y el que tradicionalmente protege ciertos recursos naturales: paisaje, fauna y flora.

La reacción generalizada ante las incomodidades y deterioros originados por el crecimiento económico, indujo a los centros políticos de poder a la adopción de una serie de programas, decisiones y normativas que tienen como inicial manifestación positiva la creación en 1970 de la EPA norteamericana (14) y la legislación que la soporta. La Reunión de Estocolmo fue el gran foro internacional y la principal caja de resonancia de esta nueva preocupación colectiva.

Se ha aludido al surgimiento con ello de una categoría sustantiva de derechos, los ecológicos, que tendrían por objeto garantizar una relación aceptable entre el hombre y su entorno (15) que procederían de una tercera oleada normativa tras la correspondiente a los Derechos individuales primero, y los Derechos sociales después.

Asociado a este proceso de adaptación de los ordenamientos jurídicos a las reglas de la Tierra (16), aparece la noción de la *calidad de vida*. Así, entre los Principios sancionados en la Conferencia de Estocolmo, se incluye en primer lugar la convicción común de que «el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad

(11) Así, Council on Environmental and Department of State, *The Global 2000 Report to the President*, Washington, 1980.

(12) Commission of the European Communities, *State of the Environment First Report*, OCDE, Bruselas-Luxemburgo, 1977; Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Programa para las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y World Wildlife Fund., *Estrategia mundial para la conservación de los recursos vivos para el logro de un desarrollo sostenido*, 1980; *Plan de Acción para el Medio Ambiente*, Nairobi, 1982.

(13) Me remito a mi monografía *Derecho Ambiental*, IEAL, Madrid, 1977.

(14) Environmental Protection Agency.

(15) RUBIO y CERNI, *Medio ambiente y calidad de vida*, en «Revista Valenciana d'Estudis Autònomic», núm. 10/1988, pág. 163.

(16) CALDWELL, *International Environmental Policy*, Duke University Press, Durham (North Carolina), 1984.

y al disfrute de condiciones *de vida* adecuadas en un medio de *calidad* tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras» (17).

Poco tiempo después de la Reunión de Estocolmo se celebró en París, los días 19 y 20 de octubre de 1972, una Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la CEE en la que se resaltó la importancia de orientar el progreso económico hacia la mejora de la calidad y del nivel de vida de los europeos, exhortándose a las instituciones comunitarias a que adoptasen al respecto un programa específico (18), lo que dio lugar al Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas 1973-1977 (19), en cuya Introducción se recuerda que entre los objetivos del Tratado incluidos en su Preámbulo está «la mejora constante de las condiciones de vida de sus pueblos», señalándose en el Título I que la política ambiental tiene por objeto mejorar la calidad y el marco de vida, debiendo concurrir «a poner la expansión al servicio del hombre procurándole un entorno que le asegure las mejores condiciones de vida posible».

La OCDE realizó el 14 de diciembre de 1974 una Declaración sobre política ambiental a través del Comité del Medio Ambiente de nivel ministerial, en la que señalaba que la capacidad de asimilación del ambiente es limitada y que los recursos naturales no son inagotables, consignándose que «los esfuerzos desplegados para mejorar el medio ambiente deberán reflejar y proponer un enfoque nuevo del crecimiento económico, teniendo en cuenta todos los elementos de la *calidad de vida* y no solamente la cantidad de los bienes producidos».

Estos pronunciamientos trascendieron a la actividad legislativa de los diversos Estados e incluso se incorporan en algunos casos, como el español, a los dictados constitucionales, animando a la par la creación de numerosos organismos ejecutivos nacionales para la gestión del ambiente, de los que 144 funcionaban con nivel direc-

(17) United Nations, *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Document A/Conf. 48/14 Rev. Chapt. 1, Nueva York, 1979. Este texto viene también recogido, como los que citamos a continuación, en la colección dirigida por FUENTES BODELÓN, *Calidad de vida, medio ambiente y ordenación del territorio. Textos internacionales*, CEOTMA-CIFCA, Madrid, 1982, vol. I.

(18) Vid. SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, *La Política Ambiental Comunitaria: especial referencia a los Programas de Acción*, en «Revista de Instituciones Europeas», núm. 14/1986, pág. 80.

(19) Aprobado por el Consejo en 22 de noviembre de 1973, J. O. núm. C 112/1, 20-12-1973.

tor en 1982 frente a los 15 existentes en 1972 en los países industriales y 11 en las naciones en desarrollo (20), lo que a su vez implicó una progresiva asignación de recursos que supusieron a finales de los setenta, para algunos países industrializados, un 2 por 100 del PIB (21).

3. LA INUTILIDAD DE UN MACROCONCEPTO DE LA CALIDAD DE VIDA

La calidad de vida es en términos generales una noción intrínsecamente valorativa, que dependerá de los criterios, inevitablemente subjetivos, de quienes ponderen una situación frente a otra; así, para muchas personas puede ser un indudable indicador de alto estándar de vida el consumo de *champagne* francés o de cigarros habanos, mientras que otros abdicarán de tabaco y licores precisamente en aras de una mayor calidad de vida. Recordemos que hace no muchos años las clases elevadas rehusaban el contacto con la naturaleza, y las campesinas, para imitarlas, se protegían en lo posible del sol.

Es inviable sustraer de las condiciones de tiempo, lugar y cultura dominante (22) lo que se entiende por calidad de vida, lo que exigirá juicios comparativos y la coincidencia en determinados umbrales. Partiendo de predicamentos por lo general intrascendentes para el Derecho, nuestra preocupación se centrará por tanto en determinar qué franja del espectro de la calidad de vida es relevante jurídicamente, determinando la intervención de los poderes públicos para restaurar o promocionar la situación individual o colectiva afectada.

Indagaciones iniciales nos ayudarán a identificar determinados factores trascendentes para la tutela de la calidad existencial, descartando de entrada la eventual admisión como significativas de un número ilimitado y no controlable de posibles circunstancias.

(20) World Centre for Environment, *World Environmental Handbook*, Nueva York, 1985.

(21) Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, *Nuestro futuro común*, trad. esp. Alianza Editorial, Madrid, 1988, pág. 253.

(22) Vid. INGLEHART y RABIER, *Du Bonheur: Les aspirations s'adaptent aux situations. Analyse inter-culturelle de la qualité subjective de la vie*, en «Futuribles», núm. 80/1984, págs. 29 y ss., y BABEU y LEBART, *Les conditions de vie et les aspirations des français*, en la misma Revista, núm. 76/1984, págs. 37 y ss. También, entre nosotros, PÉREZ MORENO, *Ordenación jurídica de la calidad de vida*, cit., pág. 5.

A) *La desorbitación del contenido*

Es evidente que, como se propugnaba en la Conferencia de Estocolmo (23), son condenables y deben eliminarse «políticas que promueven o perpetúan el *apartheid*, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera», lo que indudablemente redundará en el deterioro del marco existencial prescrito por los postulados generalmente aceptados por la Humanidad, suscitando la invocación de enérgicas reacciones para la salvaguardia del elenco tradicional de los derechos fundamentales del individuo. Pero invocar aquí la calidad de vida únicamente puede contribuir a confundir los términos y a obstaculizar las soluciones adecuadas.

Tampoco creemos que la protección de este valor sea el título legitimador de políticas como la de la ordenación del territorio y de la eliminación, deseable por cierto, de las desigualdades regionales (24). Es por supuesto difícil de asimilar el que, como declaraba la Comisión de la CEE en 1985, la mejora de la calidad de vida afecte a la experimentación con animales y a la transformación de los destinados al consumo (25).

Es imposible extraer consecuencias jurídicas concretas de comprensiones de la calidad de vida excesivamente amplias, aunque útiles en términos filosóficos o políticos, como las que comprenden ésta en cuanto «la medida de las posibilidades que tiene el individuo de satisfacer sus necesidades» (26), o la correspondiente al estadio de desarrollo económico y cultural presente, entendiendo por calidad de vida tanto el nivel de renta como también, y especialmente, el acceso al disfrute de los recursos naturales en su conjunto y aisladamente considerados (27).

La calidad de vida se inserta para HIPPEL en el nivel de los superobjetivos de la *Rechtspolitik* junto con los derechos, deberes

(23) A instancia seguramente del grupo de naciones menos desarrolladas.

(24) Carta Europea de la Ordenación del Territorio, versión belga-española de 1982, punto 4.º.

(25) Vid. Commission des Communautés Européennes, *Quatrième Programme d'Action des Communautés Européennes en Matière d'Environnement 1987-1992. Project de Resolution*, Bruselas, 8 octubre 1986, COM (86) 485, pág. 50.

(26) RUBIO y BISBAL, *Medio ambiente y calidad de vida*, loc. cit., pág. 166, aunque estos autores reconocen que el término necesidad es difícil de definir.

(27) RODRÍGUEZ RAMOS, «Delitos contra el medio ambiente», en COBO DEL ROSAL (ed.), *Comentarios a la legislación penal. La Reforma del Código Penal de 1983*, vol. V, Edersa, Madrid, 1985, pág. 829.

y valores fundamentales (28). Según este autor, «la antigua cuestión de la felicidad ha tenido ahora un renacimiento mundial bajo el nuevo título de calidad de vida» (29), lo que efectivamente parece real, pero nos sitúa en un plano metajurídico y casi contemplativo, de absoluta inoperancia social práctica, máxime si, como desde luego convenimos, en esta dimensión son «especialmente importantes para la calidad de vida los siguientes puntos: libertad, seguridad, trabajo, educación, nivel de vida, entorno físico, entorno social, salud, justicia» (30). Todo en definitiva. PÉREZ MORENO, el único jurista español que se ha ocupado de este tema, aun sin desconocer que la dimensión estricta de la calidad de vida se relaciona con la protección del medio ambiente, amplía su tratamiento jurídico con la inclusión de la ordenación de los derechos humanos (31).

Adelantamos que, como intentaremos demostrar, el único concepto de calidad de vida que puede en estos momentos ser trascendente para el Derecho es el relacionado con el marco físico de la existencia humana.

B) *El falso dilema desarrollo-ecología*

Evidentemente la Tierra es limitada y también lo son los recursos que contiene, aunque la finitud afecta muy distintamente a los no renovables que a los renovables. Los primeros se acabarán en cierto momento, algunos relativamente pronto, pero los renovables no tienen por qué extinguirse, al menos en millones de años, si se manejan juiciosamente.

La problemática de los recursos no renovables no es solventable en términos políticos. Aunque técnicamente sería aconsejable imponer jurídicamente una disciplina mundial para su utilización austera, en la práctica ello sería imposible y no haría sino prolongar algo más su duración. Aquí sólo cabe esperar soluciones científicas que concretamente vendrán del campo de las energías alternativas y de los nuevos materiales, no existiendo por cierto motivos de preocupación a medio plazo, dados los avances de los conocimientos en estos momentos.

(28) *Grünfragen der Rechtspolitik*, loc. cit., pág. 953.

(29) *Grünfragen der Lebensqualität*, loc. cit., pág. 2.

(30) Ebenda, pág. 3.

(31) «La ordenación jurídica de la calidad de vida», cit., págs. 9 y 10, excelente trabajo difundido en el 16 Congreso FEAN, que manejo por amabilidad del autor.

Por el contrario los recursos naturales renovables —aire, agua, fauna, flora— son susceptibles de protección a través de medidas específicas que aseguren que su utilización no va más allá de su capacidad de regeneración, y que no se perjudican los distintos elementos interrelacionados en un mismo sistema.

Con tales garantías el crecimiento económico es no sólo posible, sino deseable e incluso éticamente imprescindible, en cuanto a la situación que afecta a los países menos desarrollados, lo que a su vez se conecta con la ecología en cuanto que la violación sistemática de pautas ambientales razonables trasciende a la disminución de rentas agrícolas, como consecuencia de la desertificación progresiva y de la destrucción de la cubierta vegetal.

Partiéndose de la acreditada relación entre pobreza, desigualdad y degradación ambiental, se ha afirmado que «lo que actualmente se necesita es una nueva era de crecimiento económico, un crecimiento que sea poderoso a la par que sostenible social y medioambientalmente» (32).

Las relaciones entre economía y ecología, entre el desarrollo cuantitativo y el cualitativo, no tiene necesariamente que ser conflictivas si se adoptan las correspondientes precauciones. Hay lugar para una síntesis no sólo conveniente, sino necesaria, dirigida al logro de los respectivos objetivos, dando lugar a lo que en un sentido amplio se puede calificar como ecodesarrollo (33).

La interacción de la economía y el ambiente, si bien sigue presentando aspectos polémicos, no se contempla en estos momentos con el catastrófico pesimismo predominante en la década precedente, en la que se postulaba el crecimiento cero (34). En algún sentido puede aludirse incluso a una positiva y necesaria simbiosis en cuanto que el desarrollo no puede existir sobre la base de un

(32) BRUNDTLAND, Presidente de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del desarrollo, en la introducción de su famoso Informe, ya citado, *Nuestro futuro común*, pág. 16.

(33) Aunque esta expresión a veces se utiliza unilateralmente para señalar el progreso en la dimensión ecológica. La posible armonización del desarrollo en el sentido aquí empleado se niega por autores que consideran incompatibles las normas de ambos sistemas. Así, NAREDO, *Las contradicciones desarrollo-medio ambiente a la luz de las ciencias de la naturaleza*, loc. cit., nota 3. En un sentido más abierto, JIMÉNEZ HERRERO, «Ecodesarrollo», en *Diccionario de Economía*, Ed. Planeta, Barcelona, 1981.

(34) Un nuevo enfoque, en los trabajos contenidos en los volúmenes que recogen los resultados de la Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente y la Economía, OCDE, *Environment and Economics*, 1985. También, TOGBA, *Development without Destruction*, Tycooly, Dublin, 1982. Entre nosotros, JIMÉNEZ HERRERO (ed.), *Economía y medio ambiente*, MOPU, Madrid, 1982.

medio deteriorado, y a su vez un crecimiento que no tiene en cuenta las circunstancias del medio produce su inevitable destrucción (35).

La Comunidad Económica Europea se ha pronunciado últimamente sin vacilaciones sobre las virtualidades de la política ambiental para contribuir a facilitar la solución de los problemas económicos y especialmente el paro (36), precisando que las medidas de protección ambiental son parte integrante de la actividad económica y contribuyen a mejorar la calidad de vida y a salvaguardar los recursos naturales (37).

Debemos, pues abandonar una simplista interpretación de la *calidad de vida* como situación pura y simplemente contrapuesta al incremento del consumo y al crecimiento cuantitativo. Puede que el desarrollo económico produzca negativos efectos sobre el ambiente y con ello sobre la *calidad de vida*, pero estas consecuencias no son obligadas, y es más, de producirse, obstaculizarían el propio progreso material y monetario.

4. CARACTERIZACIÓN TÉCNICO-JURÍDICA DE LA CALIDAD DE VIDA

Hemos visto que una comprensión excesiva de lo que pueda ser calidad de vida carece de trascendencia práctica, y que tampoco la tiene su anclaje en uno de los lados de la polémica, más ideológica que científica, de lo que debe ser el progreso humano.

Vamos a tratar de aislar ahora los rasgos definitorios de la categoría que venimos analizando, y no por puro capricho clasificatorio, sino precisamente para averiguar su utilidad jurídica y, en definitiva, la posibilidad de invocar ante el juez el reconocimiento y garantía de los derechos que en torno a ella puedan haberse generado.

Si estos derechos tienen justificación propia, lo será por responder a situaciones no cubiertas por otras normas ya vigentes, en cuanto que el legislador constitucional u ordinario reconozca la existencia de situaciones que deban tutelarse *ex novo*. Por tanto,

(35) Comisión Mundial, *Nuestro futuro común*, pág. 60.

(36) Exposición de Motivos del Cuarto Programa de Acción en Materia del Ambiente, 1987-1992.

(37) Commission des Communautés, *Quatrième Programme. Project de Resolution*, cit., pág. 19.

excluimos de este ámbito otros derechos suficientemente reconocidos y con cauces propios para su efectividad.

Con estas premisas creemos que la calidad de vida como bien protegible supone:

A) *Sustrato físico*

Descartamos totalmente que a nuestro efecto la calidad de vida tenga algo que ver con el medio social, aunque coloquialmente puede parecer relacionada con él. Este tipo de entorno unas veces es fruto de insustituibles elecciones individuales —familia, amistades, vecindad, trabajo— o de la aplicación de políticas públicas —igualdad de oportunidades, redistribución de riqueza, educación, deportes, etc.—, todas ellas con sustantiva instrumentación.

La calidad de vida, por tanto, que aquí nos interesa habrá de funcionar como parámetro definitorio de las condiciones mínimas que debe tener el medio físico, entendido éste en un sentido amplio, para que cumpla con las condiciones queridas por el legislador en un momento histórico determinado relacionándose con los recursos naturales de que más adelante trataremos.

No quiere decirse con esto el que los estándares utilizables para medir la influencia de los elementos reflejen exclusivamente informaciones materiales —estado de las aguas, de la atmósfera, etc.—; pueden estar implicadas sensaciones psicológicas, estéticas o estados anímicos —belleza del paisaje, tranquilidad del entorno, equilibrio natural—.

B) *Referencia antropológica*

La lógica de los sistemas humanos coincide con los planteamientos y exigencias intrínsecas de los sistemas naturales, pero pueden existir implantaciones exógenas —urbanización y cultivos— que no necesariamente tienen que colisionar con el conjunto natural.

Pero la calidad de vida, aunque por supuesto presupone el que exista vida, que puede desaparecer también por obra del hombre, está pensada para el transcurso de la existencia de individuos o grupos, sin que se agote en la de los sujetos actualmente presentes, debiendo garantizar estas gratificaciones también a las generaciones futuras.

Las condiciones que presiden la calidad de vida humana son por ello a veces más exigentes que los que dan satisfacción a otros seres vivos incluso próximos a nosotros como los antropoides; así, humos aéreos, aunque inocuos, sonidos nocturnos no desagradables, panorámicas dislocadas, etc., pueden hacer insoportables o penosas para el hombre las condiciones ambientales.

C) *La tutela del bienestar*

Las sensaciones y satisfacciones que consideramos suponen el previo atendimiento por parte del Estado de las necesidades básicas —alimentación, vivienda, salud, educación— que deben estar cubiertas por servicios públicos adecuados que lleguen a los sujetos que no estén en condiciones de proveerse por sí de los recursos precisos.

Por supuesto que la garantía de la vida en cuanto tal prima sobre la de compensaciones adicionales y complementarias, pero ambas políticas no son contradictorias ni se enervan mutuamente.

Queremos simplemente subrayar que tanto a escala nacional como internacional, el mantenimiento del mínimo vital tiene otros cauces y que lo que aquí tradicionalmente nos preocupa es el incremento del bienestar, individual y colectivo, a partir del enriquecimiento o regeneración del entorno físico.

D) *Relevancia de la tutela ambiental*

Desde el surgimiento, como vimos, de la preocupación por la calidad de vida, ésta aparece íntimamente relacionada con la protección del medio y, concretamente, con los elementos básicos de la biosfera, tal como expresa el Programa de Trabajo de la Comisión de la CEE para 1988, aunque con una triple redundancia terminológica, en la versión española: «*El ámbito del medio ambiente* representa el marco indispensable para el mantenimiento y la mejora ed la *calidad de vida*» (38).

El Cuarto Programa de la CEE en materia de Medio Ambiente alude reiteradamente la calidad de vida vinculándola a la tutela ambiental de acuerdo con la tesis aquí seguida, y así se afirma que

(38) «Boletín de las Comunidades Europeas», Suplemento 1/1988, pág. 48. Subrayado nuestro.

las estrictas normas de protección del medio ambiente no son ya una opción, sino que constituyen una condición *sine qua non* para la calidad de vida que los ciudadanos de la Comunidad esperan (39). Precisando más adelante con una cierta intuición la diferencia entre calidad y condiciones de vida, por donde pueden venir las confusiones detectadas: *el objetivo de la política de medio ambiente de la Comunidad es mejorar el marco y la calidad de vida, así como las condiciones de vida y del medio de los pueblos de la Comunidad* (40).

Podría pensarse que determinadas satisfacciones que producen un plus de bienestar pueden a veces contradecir los postulados ambientales, pero esto supone, bien una visión circunscrita de las conductas, bien su tratamiento fuera del ámbito natural adecuado. Así, un individuo o una familia pueden extraer ventajas contaminando un cauce, pero pierden con creces estos beneficios a escala de comunidad local, y lo mismo puede decirse de otros colectivos superiores hasta llegar a la comunidad mundial.

Puesto que la calidad de vida tiene una dimensión dinámica, se comprende que quede implicado en ella todo lo que trasciende para el futuro ambiental de los pueblos e incluso de la especie humana en cuanto tal, aunque, insistimos, lo que afecta a la supervivencia, catástrofes nucleares por ejemplo, debe resolverse por otras vías.

E) *Conservación de los recursos renovables*

Distinta de la tutela ambiental es la que opera sobre los recursos naturales renovables: fauna, flora e incluso energía solar. La protección de estos recursos tiene también una indudable trascendencia para la calidad de vida. Pensemos en la luz natural para las viviendas, el ensoleamiento de los lugares de ocio, la protección de las flores, etc.

Sobre la amplitud de las acciones de tutela pueden surgir análogos interrogantes a los expresados sobre el ambiente tradicional. Así, puede primar el anhelo de obtener un abrigo de piel de foca sobre el deseo de preservar a estos animales y la disposición de libros sobre la conservación de árboles.

(39) Cuarto Programa de la CEE en materia de medio ambiente (1987-1992), COM (86) 485 final, Bruselas, 16 enero 1987, pág. 2.

(40) Cuarto Programa, 1987-1992.

Los razonamientos son también análogos. La calidad de vida de una familia se valora no sólo por su proximidad a un jardín urbano, sino por su disponibilidad de acceso a parques regionales, nacionales e incluso internacionales. La preservación de la diversidad genética y el acrecentamiento razonable de la fauna y de la flora benefician a todos los individuos que componen la Humanidad.

5. LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La Constitución española de 1978 es la única, me parece, que contiene referencias expresas a la calidad de vida, que expresamente menciona en su propio Preámbulo donde se proclama la voluntad de la nación de «promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna *calidad de vida*». Sería desde luego de agradecer que tan loables propósitos animasen los esfuerzos de todos los responsables de la *rex publica*, pero de la eterna búsqueda de la felicidad, difícilmente podrán deducirse específicos compromisos de comportamiento político.

Con mayor intencionalidad y concreción práctica, el artículo 45.2 dispone que «los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar *la calidad de vida* y defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

El precepto mencionado se inserta en el artículo que se ocupa del ambiente, de factura poco lograda por cierto, que da pie a una innecesaria confusión y que no suministra tampoco pautas útiles ni para precisar su alcance ni las responsabilidades que incumben a los poderes públicos (41).

La Constitución no realiza una toma de posición explícita a favor de la prioridad de lo cualitativo sobre lo cuantitativo que pudiera hacer inconstitucional toda actividad legislativa, judicial o

(41) Sobre la gestión de este artículo, al parecer inspirado en los artículos 24 de la Constitución de Grecia, de 9 de junio de 1975, y 66 de la de Portugal, de 2 de abril de 1976, me remito a los comentarios realizados por GÁLVEZ en la obra dirigida por GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Cívitas, Madrid, 1980, págs. 518 y ss. Según T. R. FERNÁNDEZ, en la redacción final tuvieron una influencia apreciable dos asociaciones ecologistas de Madrid y Barcelona: *L'environnement dans la Constitution Espagnole et dans la doctrine du Tribunal Constitutionnel*, en «Revue Juridique de l'Environnement», núm. 3/1984. Vid., también, la glosa de PÉREZ MORENO, ESCRIVANO y LÓPEZ GONZÁLEZ en *Constitución y medio ambiente*, Sevilla, 1982, y mi trabajo *Ambiente y recursos naturales. El sistema institucional*, en «Revista de Derecho Urbanístico», núm. 95/1985, págs. 871 y ss.

administrativa contraria a tal principio (42), sino que se limita a conectar la calidad de vida con la tutela ambiental y el racional uso de los recursos naturales.

El propio Tribunal Constitucional ha detectado, con acierto, que no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la protección al máximo de los recursos naturales, concluyendo después de examinar los preceptos constitucionales encausados sobre «la necesidad de compaginar, en la forma que en cada caso decida el legislador competente, la protección de ambos bienes constitucionales —el medio ambiente y el desarrollo económico—; en otros términos, según el Tribunal, se ha de armonizar la utilización racional de los recursos naturales «con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida» (43).

Estimamos, por tanto, que en ausencia de una versión explícita y directa del propio legislador constitucional, sobre lo que considere que es lo esencial de la calidad de vida, ha de recurrirse a interpretaciones complementarias, y en este sentido creemos que es de aplicación a nuestro caso el concepto a que anteriormente hemos llegado y que estima como tal la *promoción del bienestar mediante la utilización racional de los recursos naturales renovables*.

A) *Ambiente y recursos naturales*

El artículo 45 de la Constitución comentado se refiere exclusivamente al ambiente en su primer apartado, al afirmar que «todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad, así como el deber de conservarlo».

La relación que este precepto establece entre tutela ambiental y desarrollo de la personalidad es particularmente desafortunada, ya que puede dar lugar a una comprensión esterilizante del ambiente en cuanto entorno social, frente a su entendimiento funcional relacionado con el conjunto de elementos naturales básicos (44).

(42) Como estima T. R. FERNÁNDEZ en el trabajo antes citado, que constituye, por lo demás, la más brillante aportación realizada hasta la fecha sobre este tema.

(43) Sentencia de 4 de noviembre de 1987. Vid. PAREJO, *La Ordenación Territorial: un reto para el Estado de las Autonomías*, en «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», núm. 276/1985, págs. 223 y ss.; precedentemente, FUERTES BODELÓN, *Calidad de vida en el proceso de humanización*, Madrid, 1980, págs. 71 y ss.

(44) Me remito a mi monografía *Derecho Ambiental*, 1977; posteriormente, *Ambiente y recursos naturales*, loc. cit., págs. 13 y ss., y *El ambiente en la CEE*, en «Noticias CEE», núm. 14/1986, pág. 14.

Pero la Constitución, al referirse a la calidad de vida, en el segundo párrafo de este artículo, contempla no sólo la tutela ambiental, sino la utilización racional de todos los recursos naturales, lo que nos obliga a realizar algunas precisiones (45).

Todos los sistemas que habitualmente se engloban en el ambiente a efectos de su protección frente a la contaminación incluyen recursos naturales; por tanto, constituye una reiteración el prescribir la utilización racional del género y la tutela de la especie.

También son recursos naturales los no renovables, pero su problemática es distinta y, salvo que se esté pensando en la actividad extractiva que por lo demás deberá estar sometida a la disciplina ambiental ordinaria, la relación de estos recursos con la calidad de vida resulta muy forzada.

B) *El plus de protección*

La conservación del ambiente constituye un objetivo que tiene propia autonomía justificativa. Frente a la especificidad de la tutela de determinados recursos naturales con arreglo a técnicas jurídicas adecuadas (46) la calidad de vida funciona a nuestro juicio como un determinante para la instauración y mantenimiento de medidas adicionales tendentes a evitar la mayor incidencia de conductas perjudiciales sobre el medio.

En algunos casos este criterio trasciende a la protección en términos que superan los estrictos requerimientos naturales: aguas cristalinas, bosques protegidos de los incendios espontáneos, alimentación de la fauna, etc.

Exigencias de calidad de vida hacen aconsejable a veces introducir correcciones para eliminar molestias y perturbaciones que no necesariamente perjudican a la naturaleza: retirada de nieve de las calles y caminos, prohibición de cementerios de coches, de carteles anunciadores, instauración de zonas de silencio, etc.

(45) Sobre la diferenciación entre las técnicas de protección de los recursos naturales en general y las que son aplicables al ambiente en particular, vid., por todos, CANO, en *Derecho, Política y Administración ambiental*, Depalma, Buenos Aires, 1978, y, sintéticamente, su introducción del número 0 de la Revista, promovida por este autor, significativamente titulada «Ambiente y Recursos Naturales».

(46) Vid., al respecto, LÓPEZ RAMÓN, *La conservación de la naturaleza, los espacios naturales protegidos*, publicación del Colegio de los Españoles de Bolonia, Zaragoza, 1980, y, del mismo, *La protección de la fauna en el Derecho español*, IGO, Sevilla, 1988.

C) *Criterio valorativo*

No hay, seguramente, o al menos ello no se deduce de la Constitución, un derecho absoluto a la calidad de vida. Tampoco sería fácil determinar su contenido en el caso de que se quisiese dar a este valor tal significación.

Se trata más bien de criterios apreciativos que se aplicarán al análisis de los efectos de actuaciones, situaciones o medidas concretas, para deducir si los recursos naturales son bien manejados en función de su trascendencia sobre la calidad de vida y para determinar en consecuencia la concordancia o no de tal utilización con lo dispuesto en la Constitución.

Estamos evidentemente en presencia de un principio general, de un valor de características relativas, pero no por ello meramente subjetivo. Pueden constatarse desviaciones censurables cuando desaparecen o se deterioran condiciones previas y legítimas de bienestar. La objetivización es posible en muchos casos si se recurre a otros postulados constitucionales como el de la igualdad, comparándose las condiciones ambientales de los componentes de una misma comunidad (47), lo que nos reconduce finalmente al hecho decisivo, a nuestros efectos, de la posibilidad de reclamar ante los Tribunales posibles atentados, por acción u omisión, contra la calidad de vida.

D) *Justiciabilidad*

En términos generales las conductas contrarias a la calidad de vida no son directamente impugnables mediante la invocación directa de los preceptos constitucionales que las condenan, ya que éstos implican orientaciones directoras de la política social y económica, que si bien habrán de servir de base «a la legislación positiva, a la práctica judicial y a la actividad judicial y a la actividad de los poderes públicos» (48), sólo pueden «ser invocados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo previsto en las leyes que los desarrollan» (49).

(47) En definitiva, se tratará de aplicar la técnica de integración principal, magistralmente expuesta por GARCÍA DE ENTERRÍA; me remito a su conocido trabajo *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Ed. Cívitas, 1984.

(48) Capítulo III.

(49) Artículo 53.3.

No hay aquí derechos fundamentales ni tampoco, por tanto, queda expedito el recurso a la tutela constitucional por amparo, aunque sí existe la posibilidad de impugnar una Ley que viole lo establecido en el artículo 45 mediante recurso interpuesto por quienes están legitimados para estas acciones (50).

En ausencia de una Ley intermedia no resultarían afectados, como en el caso del ambiente, derechos subjetivos (51); a lo más, aparecerían intereses legítimos, lo que nos reconduce a plantearnos sobre otras bases el tema de la impugnabilidad de las actuaciones de trascendencia ambiental.

Si se trata de iniciativas activamente llevadas a cabo por la Administración sin suficiente respaldo legal que afecten a los intereses ambientales de un sujeto, no parece dudosa la posibilidad para éste de reaccionar, ya que aquéllas deberían estar amparadas en una norma, con lo que los dictados del artículo 53 tendrían plena actualización. Puede, además, legítimamente ante este vacío invocarse en estos supuestos el criterio de la calidad de vida, con apoyo directo en la Constitución, dada su conocida trascendencia normativa inmediata (52), al menos en cuanto pauta general para esta materia.

Más problemática es la legitimación activa en el supuesto de que estén afectados intereses generales no individualizables, al no existir aquí reconocida la acción popular, salvo que existan conexiones con el urbanismo. Las dificultades procesales serán mayores si los causantes de las perturbaciones son particulares a quienes la Administración no reprime, sino que posiblemente incluso autoriza, lo que nos pone en relación con la temática de los cauces para la defensa del ambiente-calidad de vida para situaciones no contempladas por normas que desarrollen los dictados constitucionales del artículo 45.

Exista o no una regulación pública el ordenamiento privado suministra habilitaciones defensivas autónomas si están involucrados derechos subjetivos de este orden que incluso pueden ver invoca-

(50) El Presidente del Gobierno, Defensor del Pueblo, cincuenta diputados o senadores, los Gobiernos de las Comunidades Autónomas o sus Asambleas.

(51) T. R. FERNÁNDEZ, *L'environnement dans la Constitution Espagnole*, cit.; también, mi trabajo *Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo español desde el cambio político*, en esta REVISTA, núm. 108/1985.

(52) Como ha puesto de relieve, singularmente, GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1981; también, en PREDIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 27 y ss.

dos y tutelados aun cuando las conductas implicadas sean perfectamente legítimas desde la perspectiva del Derecho público, lo que no obsta a que se corrijan o reparen los daños causados con base a los imperativos de las relaciones de vecindad o de la culpa aquiliana (53).

Una Sentencia reciente del Tribunal Supremo (54) sintetiza con claridad la solución aplicable a los conflictos ambientales entre personas físicas o jurídicas de naturaleza privada, invocándose la primacía del ordenamiento de este carácter y el juego de la bis atractiva de la jurisdicción civil no siendo óbice para que ésta pueda intervenir, el hecho de que los causantes del daño —en este caso a través de ruidos, vibraciones y contaminación atmosférica, típicas perturbaciones por cierto de la calidad de vida— viniesen respaldados por la Administración que autorizó las actividades originarias. El Tribunal asume que ha lugar a la corrección jurídico-privada «en cuantos problemas y conflictos se originen en el ámbito de las relaciones de vecindad, en los supuestos de la culpa contractual o extracontractual y en aquellos otros que impliquen un abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Situación a que alude el artículo 7.2 CC b)» (55).

Pero estas circunstancias sólo dan pie a una reacción defensiva y reparadora, en presencia de derechos subjetivos perfectos, no amparando la prevención o el simple juego de los intereses legítimos. Para llenar esta laguna se propone la invocación, perfectamente admitida por otros ordenamientos como el italiano y el alemán, del derecho a la salud (56), que sí es un derecho fundamental y que parece conexo con el regulado en el artículo 43, vinculado con los derechos a la personalidad (57).

Más allá aún se apunta por algún autor la existencia, como se

(53) Vid., al respecto, la jurisprudencia civil recogida en mi trabajo *Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo*, 1985.

(54) Sentencia de 3 de diciembre de 1987, Ponente señor BARCALA.

(55) Otras Sentencias de parecido signo son analizadas en mi trabajo *Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo español desde el cambio político*, en esta REVISTA, núm. 108/1985, págs. 189 y ss.

(56) Vid., para el primero, las Sentencias de 9 de marzo y 6 de octubre y los comentarios de ALMERIGHI y ALPA, «Modelli e Tendenze delle dottrine di diritto privato», en *Diritto e ambiente. Parte I. Diritto civile*, Cedam, Pádova, 1984, pág. 191, y, en la misma obra, VIGORITI, «La tutela degli interesse difusi. Il ruolo della casazione e del Consiglio di Stato», págs. 207 y ss., referencias que tomo del excelente trabajo de CABANILLAS, en trance de publicación en la «Revista Española de Seguros», *La responsabilidad civil por daños a personas o cosas a consecuencia de la alteración del medio ambiente y su aseguramiento*.

(57) CABANILLAS, *La responsabilidad civil por daños*, cit.

reconoce también en otras legislaciones, de una tutela jurídica-privada específica del ambiente en cuanto objeto singular de uso y disfrute (58).

Otra línea defensiva a caballo entre la divisoria público-privada del derecho de tutela del ambiente se sitúa en torno de la defensa de los intereses difusos o colectivos (59) que no tienen entre nosotros todavía cauces procesales precisos, pese a que la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 ordena la protección de los intereses legítimos colectivo, incluso admitiendo su defensa por asociaciones y grupos afectados (60).

(58) DÍEZ-PICAZO, *Fundamentos de Derecho Civil patrimonial*, vol. II, Madrid, 1983, pág. 164.

(59) Vid. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo*, Milán, 1979, y CAPELLETTI, *La protection des interests collectives et de groupe dans le proces civil*, en «Revue Internationale de Droit Comparé», 1973, págs. 573 y ss., y, entre nosotros, ALMAGRO, *La protección procesal de los intereses difusos en España*, en «Justicia», 1983, páginas 77 y ss., y LOZANO, *La protección procesal de los intereses difusos*, Madrid, 1983.

(60) Vid. GÓMEZ DE LIANO, *La legitimación colectiva y el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial*, en «Justicia», 1986, págs. 554 y ss.